

## **ENTRE LA PARTICIPACIÓN Y LA VOLUNTAD POLÍTICA. LA INICIATIVA POPULAR Y EL CASO DEL PROYECTO DE LEY GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO EN COSTA RICA**

### **AMONG PARTICIPATION AND POLITICAL WILL. POPULAR INICIATIVE AND THE DRAFT BILL FOR WATER INTERGRATED RESOURCE MANAGEMENT "LEY GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO" IN COSTA RICA**

**Rocío Abarca**

Correo electrónico: cioabarca@yahoo.es

Costarricense, Bachiller en Historia de la Universidad Nacional y aspirante a la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas modalidad académica de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es asesora en la Asamblea Legislativa y Profesora Universitaria, se ha desempeñado como profesora en distintos colegios del país, observadora y mentora política.

Recibido 10/06/2013 – Aceptado 31/10/2013

#### **Resumen**

El presente artículo analiza el proceso político y organizativo del contexto de discusión y la lucha por nuevos espacios de participación política en regímenes democráticos por medio de los mecanismos de democracia directa como la iniciativa popular, con el enfoque al tema de la participación ciudadana en materia legislativa en Costa Rica.

La Iniciativa Legislativa Ciudadana es una incorporación reciente en las constituciones y prácticas políticas latinoamericanas. En nuestro país, la ley N° 8491 se emitió el 9 de marzo del año 2006<sup>1</sup>, producto de una reforma

---

1 Costa Rica. Ley de Iniciativa Popular, N° 8491, del 9 de marzo del 2006. El 1 de julio del año 2003, el artículo 9 de la Constitución Política fue reformado. Este cambio se lee: "*El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos entre sí. independientes entre sí*".

constitucional en la que se incorporaron los términos: “popular”, “participativo” y “pueblo”, lo que llevó a la discusión legislativa por el significado de nuevas prácticas políticas y de discusiones legislativas al respecto.

**Palabras claves:** democracia directa, Legislación, iniciativa popular, democracia, participación ciudadana.

### **Abstract**

This article analyzes the political process and organizational context of discussion and struggle for new spaces of political participation in democratic regimes through direct democracy mechanisms such as the popular initiative, with the approach to the topic of citizen participation in the legislative in Costa Rica.

Citizen Legislative Initiative is a recent addition in the Latin American constitutions and political practices. In our country, the law N°8491 was issued on March 9 2006, the product of a constitutional reform which incorporated the terms “popular”, “participatory” and “people”, which led to legislative debate about the meaning of new political practices and legislative discussions about it.

**Keywords:** direct democracy, legislation, popular initiative, democracy, citizen participation.

### **Introducción**

La ciudadanía en regímenes democráticos tiene el derecho de participar en procesos de reconstrucción enmienda o de elaboración de los proyectos de ley, con mucha más trascendencia cuando se trata de legislaciones que afectan en general a toda la sociedad; por lo que la discusión se inclina a que éstas políticas sean de tipo integral, participativas, socialmente equitativas y ambientalmente sostenibles, pero muchas veces es la misma ciudadanía la que no participa activamente.

A la Democracia Directa, la analiza Francisco Miró como

*“...un conjunto de prácticas instituciones políticas por las que los individuos participan en el poder político, lo más directamente posible y con el mínimo de intermediación. La democracia directa es más participación que intermediación, es una práctica política, una manera de conducirse en el proceso de toma de decisiones políticas. No consiste sólo en que el pueblo podrá tener más poder o podrá compartirlo con las élites políticas, sino en que contribuye a superar el elitismo, incluyendo su forma caudillista y de la desinformación política”<sup>2</sup>.*

---

2 MIRÓ, Francisco. “Democracia directa en las constituciones latinoamericanas: un

La democracia directa contribuye a reforzar el régimen democrático y no modifica ni altera sus condiciones actuales; más bien lo complementa, ya que la ciudadanía contaría con mecanismos constitucionales y legales para ejercer sus opiniones y hacerlas vinculantes.

*"... Gracias a éstas instituciones los ciudadanos de muchas sociedades latinoamericanas tienen la potencialidad de ejercer poder, la estructura jurídica contribuye a reforzar el principio de que la democracia es el poder del pueblo."*<sup>3</sup>

Una de las hipótesis de trabajo de Alicia Lissidini al respecto argumenta que:

*"...los mecanismos de Democracia Directa, constituyen herramientas políticas que pueden promover tanto la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, como la expansión de la influencia de los poderes ejecutivos a costa de los instrumentos de representación (como los partidos políticos) y por lo tanto fomentar la delegación."*<sup>4</sup>

Para la autora, los actores que promueven la utilización de la Democracia Directa son el presidente (con el plebiscito) y los ciudadanos<sup>5</sup> (con su participación) sea este el voto o las firmas para que se presente un proyecto de ley como en el caso costarricense con la iniciativa popular. Afirma también que el veto popular y la revocatoria de mandato son mecanismos de defensa de los ciudadanos frente a las leyes y a los gobernantes impopulares.

En el año 1990 en Costa Rica, por segunda vez, se presentó en la Asamblea Legislativa el proyecto de ley: "Reforma Constitucional para incluir un nuevo título, sobre el Referendo en la Constitución Política" expediente N° 10 905. Éste, fue archivado en el año 2000.

Manteniendo la base de este proyecto de ley anterior, pero incorporando a la Iniciativa Popular, como otro mecanismo, en el artículo 197 de la Constitución se presenta el expediente N° 13 989, con lo que se buscaron incluir herramientas de participación para la sociedad costarricense en la toma de decisiones políticas: "Como respuesta a un anhelo popular, evidenciado en muchos ámbitos de la acción política y de la vida cotidiana."

---

análisis comparado". *Boletín Electoral*. IIDH/CAPEL. Julio-diciembre 1995. p. 111. El resaltado es nuestro.

3 *Ibíd.* p. 130.

4 PACHANO, Simón (Comp.). *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Ecuador: FLACSO, 2008. p. 89. El resaltado es nuestro.

5 *Ibíd.* p. 90.

## El impulso de las instituciones de democracia directa

Las instituciones de democracia directa aparecieron en el mundo a finales del siglo XIX y principios del XX e implicaron un importante grado de crítica a la democracia representativa imperante<sup>6</sup> e incluso a los partidos políticos existentes. Ataques que iniciaron con el filósofo francés Jean-Jacques Rousseau en su obra: *El Contrato Social*, donde escribió:

*"el sistema representativo es de imposible existencia por el tamaño de los distritos; de esta forma o escuchamos la voz de la voluntad o creamos un ente ficticio: la representación."*<sup>7</sup>

La consulta popular, bajo la forma de plebiscitum nació en el siglo VI AC en Atenas y se practicó, incluso en la Antigua Roma.<sup>8</sup> La Francia bonapartista del siglo XIX utilizó mecanismos de democracia directa como instrumentos de legitimación de poder.<sup>9</sup> Por otra parte, la Iniciativa Popular brota en Suiza en el año 1891,<sup>10</sup> le sigue Austria e Italia por su poco trámite y la poca cantidad de firmas para recolectar una iniciativa de algún proyecto de ley o un cambio en alguna de éstas.

En nuestras latitudes, gran parte de los estados democráticos cuentan con este mecanismo, aunque no en las mismas condiciones.

*"La iniciativa popular es una figura que en la actualidad incide y puede ser estudiada bajo el enfoque de problemas y debates contemporáneos, como son el relativo a la crisis del principio representativo o la discusión de los derechos ciudadanos."*<sup>11</sup>

Con esto, se requiere de acuerdos y otros apoyos, por lo que el Estado se ve

---

6 LARIOS, María Jesús. *La Participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Vol. 53 de Monografías. Madrid, 2002. p. 37.

7 ROUSSEAU. *El Contrato Social* [en línea]. [Consultado el 4 de Septiembre 2012]. Disponible en: <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/rousseau/rousseaucontratoindice.htm>.

8 PACHECO, Luis A. "Cultura Plebiscitaria." *La Nación*. 20 de marzo 1999. p. 15 A.

9 Esto, cuando se autoproclama Cónsul Vitalicio en 1802 y Emperador en 1804, es mencionado por LARIOS, María. Óp. cit. p. 86 y PACHECO, Luis. Óp. cit.

10 BRAM, Nadja. *et. ál. Guía de la Democracia directa*. Suiza: SE., 2007. p. 6-8.

11 *Ibíd.* p.4.

fortalecido con este tipo de instituciones.

En el *Diccionario de Política* el término participación política se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades como el acto de salir a votar en las elecciones locales o nacionales, la militancia o participación en un partido político o una asociación de todo tipo, en manifestaciones típicamente occidentales y de interés personal,<sup>12</sup> entre otras. Además de comportamientos legales o no de hombres y mujeres, que reviven identidades colectivas en la construcción de derechos y prácticas ciudadanas.

Con respecto a la forma de participación en la cultura política costarricense, el voto sigue siendo, aunque de forma poco a poco disminuida, la principal y en la mayoría de los casos, la única forma de participación política, como la más convencional y aceptada por la población.<sup>13</sup> Otra manera en la que ya se ha hecho presente la ciudadanía costarricense es en los referéndums, los plebiscitos de los gobiernos locales y las iniciativas populares en la presentación de una ley nueva o en una modificación de alguna, además, en lo que consierne a la publicidad de estos proyectos e iniciativas.<sup>14</sup>

La Iniciativa Popular, por otra parte es un mecanismo de participación política. Amplía la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en su empoderamiento para incorporar leyes que las respectivas autoridades políticas no establezcan como prioridad.

Cambios en la Constitución de Costa Rica desde el año 2003 han hecho a nuestra democracia más participativa, así como lo retoman Miró y Lissidini en todo lo que tiene que ver con prácticas y herramientas de la democracia directa. Diferentes estudios demuestran que la Iniciativa Popular nació por diversas razones, entre éstas la crisis de representatividad de las autoridades, lo que viene a dotar a la ciudadanía de un poder, además que la representación se ha fundamentado en los mismos partidos políticos.

En Chile, informes como el de Izquierdo y Valdés, recogen la tramitación le-

---

12 BOBBIO, Norberto. *et. ál. Diccionario de Política* [en línea]. Vol. II. [Consultado el 6 de diciembre 2011]. Disponible en: <http://books.google.co.cr/books?hl=es&lr=&id=JDwk0nWDKUsC&oi=fnd&pg=PA853&dq=pasquino&ots=3Ar85Jl7Sz&sig=729McmvaZEsP3YXBt2JIKHErA4w#v=onepage&q=participacion%20politica&f=false>.

13 RAVENTÓS, Ciska. *Cultura Política y Participación en Costa Rica*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 2011. p. 2.

14 El *referéndum* contra el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica (CAFTA por sus siglas en inglés, más conocido como TLC) se llevó a cabo en el año 2007; el cantón de Pérez Zeledón destituyó a su alcalde por medio de un plebiscito en el año 2011 y en el 2012 se empezó a discutir en el plenario legislativo la primera experiencia de iniciativa popular con la Ley de Vida Silvestre, entre otras.

gislativa de Iniciativa Popular y su incorporación al sistema jurídico.<sup>15</sup> Además de la idea de crisis de representatividad, lo que viene a dotar a la ciudadanía de un poder de iniciativa legal, que no ven representado. Esto último se repite en nuestro país cuando se toman en cuenta y se practican este tipo de mecanismos; cuando la población no ve verdadera representatividad y los temas presentados competen tema de interés por parte de la ciudadanía. Argentina la incluyó en 1994 en el artículo 39, Brasil en 1988, Colombia en 1991 y Ecuador en 1979.<sup>16</sup> En Costa Rica, se puede notar que incorpora este mecanismo sumamente tarde (2006).

La importancia de los partidos políticos en el apoyo o el disgusto para con una iniciativa de este tipo. Los actores más destacados podrían ejercer influencia en los ciudadanos para firmar o de lo contrario desestimar un movimiento.

### **Iniciativa Popular y Participación Ciudadana en materia legislativa**

La Iniciativa Popular es un mecanismo de democracia directa y por ello de participación política, sobre todo de intervención de la sociedad civil.<sup>17</sup> Otros autores lo denominan como institución representativa política de democracia indirecta,<sup>18</sup> pero se llega al consenso de que es una institución del Estado democrático de derecho que representa una participación directa de la ciudadanía en los procesos de formulación y aprobación de las decisiones políticas o estatales,<sup>19</sup> que no existe en materia legislativa federal.

Se crea con la idea de ampliar el aporte de la ciudadanía en los asuntos públicos y en su empoderamiento para incorporar leyes o cambios a éstas y que las autoridades políticas legislativas no han establecido como prioritarias. Es catalogada, junto con el referendum, como una de las instituciones auténticamente democráticas en el Estado Contemporáneo<sup>20</sup> ampliando "el ámbito de derechos políticos al facultar a la ciudadanía a participar en una de las actividades fundamentales de la vida pública, como es el procedi-

---

15 IZQUIERDO S., José M. y VALDÉS, María T. "Un debate desde América Latina: Democracia Representativa y Democracia Directa." *Instituto Libertad*. Chile. Octubre 2007. Vol. XVIII, Nº177. p. 2.

16 *Ibíd.* p. 113, 117, 119, 121.

17 SOTO, Milena. *Ley de Iniciativa Popular*. Informe Técnico Jurídico. Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa, 2013. p. 3.

18 Sobre todo abogados como Manuel Garcia y André Hauriou.

19 Concha C., Hugo. *Óp. cit.*

20 *Ibíd.* p. 3.

miento legislativo.”<sup>21</sup>

Nace además porque la participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes, no se encuentra garantizada por la normativa ni por la costumbre parlamentaria. Además de la variable de lentitud en la aprobación de nuestras leyes. En América funciona en Cuba, Venezuela y Argentina. En México se ha mantenido desde el año 1836 en su Constitución, siempre y cuando dirija sus proyectos algún diputado o ayuntamiento propiamente.<sup>22</sup>

### CUADRO 1

#### MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA LEGISLATIVA EN COSTA RICA

Iniciativa Ciudadana	Legislativo	Ejecutivo	Vía Oficina de Iniciativa Popular
Convocado al menos por un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (rondan las 160.000 firmas).	Convocado por la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de dos terceras partes del total de sus miembros (diputados y diputadas).	Convocado por el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de las y los miembros de la Asamblea Legislativa.	Que RECIBE iniciativas populares, tales como aportes, sugerencias y propuestas para modificar, derogar o dictar legislación. Además brinda asesoría procedimental.

**Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 8492.**

#### **Un recorrido por la historia de la incorporación de la iniciativa popular en la Constitución Política de Costa Rica.**

La búsqueda de la participación ciudadana ha sido una lucha constante en Costa Rica dentro de la misma sociedad. La concepción constitucionalista de tipo liberal mantiene la idea de la representatividad y la delegación del poder en la toma de decisiones. Los espacios de participación democrática y la consulta ciudadana han sido también temas de discusión.

<sup>21</sup> *Ibíd.* p. 11.

<sup>22</sup> *Ibíd.* p. 19-20.

En nuestra democracia de tipo representativa la ciudadanía costarricense de nacimiento y de naturalización, con más de 18 años de edad ejercen el voto en igualdad de condiciones, delegando el poder cada cuatro años en las autoridades legislativas y en el Poder Ejecutivo. Este encargo no es absoluto; el pueblo puede de forma efectiva, ser parte activa en la formación y modificación de proyectos de ley, ya sea desde su iniciativa y redacción<sup>23</sup> o en su aprobación en el Plenario; por lo que se integra la sociedad en el quehacer político<sup>24</sup> público.

En Costa Rica, la participación ciudadana en política es un derecho humano básico:

*"...comprende acciones colectivas o individuales ejercidas mediante canales institucionalizados, o bien de forma espontánea e informal, ya sea en el nivel local, regional o nacional. Comprende desde la expresión pública de una opinión hasta el involucramiento activo en la ejecución u oposición de políticas públicas"*<sup>25</sup>.

Uno de los primeros antecedentes de incorporación del término "voluntad del pueblo" en Costa Rica, data del proyecto de Constitución Política de la república; presentado por la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1949. Este grupo enfatizó las decisiones tomadas (de tipo referéndum) pero no de elaboración de proyectos de ley o presentación de la misma como el caso de la iniciativa popular.

Esta Constituyente dictó:

*"La soberanía reside en la voluntad del pueblo, quien la ejerce en forma directa o por medio de los poderes públicos en todo el territorio nacional..."*<sup>26</sup>

---

23 La Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa ofrece espacios de participación social y política activa, procurando con ello contribuir a acercar a las y los habitantes al Primer Poder de la República, ya que acompaña a quien propone; sea quien sea como a personas menores de edad y a migrantes, quienes no han obtenido la ciudadanía como tal, con información en general, para formar en la participación e incidencia política. Al cerrar el mes se envían todas las iniciativas recibidas por esta se envían al Plenario legislativo para su lectura y a los diputados y diputadas para su información.

24 RODRÍGUEZ QUIJANO, Andrea. *Implementación del referéndum y la iniciativa popular en Costa Rica: Participación Ciudadana*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Tesis 22271. San José: Universidad de Costa Rica, 2003. p. 129.

25 BENAVIDES, Paúl y PANIAGUA, Priscilla. *Informe de servicios técnicos*. Asamblea Legislativa. p. 5

26 Costa Rica. Proyecto de Constitución Política de la República presentado por la Asamblea Nacional de Costa Rica. Constituyente de 1949 por el Gobierno de Facto [en línea]. [Consultado el 23 de septiembre de 2011]. Disponible en: <http://www.google.co.cr/#q=>

Para que "el pueblo" ejerza "esa voluntad" en forma directa existe la creación de una estructura de referendo para consultar al pueblo las enmiendas parciales de la Constitución Política<sup>27</sup> (u otras) lo que reafirma la representatividad de los poderes del Estado.

Más aún, el artículo número 3 del proyecto de Constitución de la Junta comienza su redacción por brindar más empoderamiento al pueblo cuando cita:

*"Sólo el pueblo, mediante un plebiscito, podrá dar validez a tratados y convenciones que afecten la integridad del territorio actual o la independencia política del país"*<sup>28</sup>

y es en éstos espacios donde la soberanía no puede ser representada porque es y consiste esencialmente en la voluntad general.

Por otra parte, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en París en el año 1948, su artículo 21.1 exclama que: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos".<sup>29</sup> Este derecho es declarado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos mejor conocido como Pacto de San José, celebrado en Costa Rica el 22 de noviembre del año 1969 y continúa en la línea de mantener la representatividad en los poderes del Estado.

Los mecanismos de democracia directa hicieron énfasis en la necesidad de abrir nuevos espacios para el ideal democrático: el poder del pueblo, para el pueblo y con el pueblo. Además de que fortalecieron y enriquecieron a la democracia representativa, con lo que la ciudadanía debería sentirse permanentemente responsable de participar en la vida pública y en la política, ya que estos cambios buscan que la democracia sea, no sólo representativa sino también participativa; y nacen: "...Como respuesta a un anhelo popular, evidenciado en muchos ámbitos de la acción política y de la vida cotidiana."<sup>30</sup>

---

costa+rica+constitucion+de+la+junta+fundadora+de+la+segunda+republica&hl=es&prmd=imvns&ei=Rx18Tur7L4j40gH3s5j6Dw&sqi=2&start=10&sa=N&fp=93a9f0466ea8c43b&biw=1024&bih=509.

27      PACHECO, Luis. *Óp. cit.*

28      Costa Rica. Proyecto de Constitución Política de la República presentado por la Asamblea Nacional de Costa Rica. *Óp. cit.* El resaltado es nuestro.

29      ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 14799. p. 5.

30      ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 13989. p. 1.

La búsqueda para documentar la participación ciudadana data del año 1990 cuando el legislador Rodrigo Gutiérrez y otros 9 diputados; entre estos el expresidente Miguel Ángel Rodríguez, plasmaron la participación ciudadana en una iniciativa, tendiente a facilitar la intervención activa de la ciudadanía en la formación de las leyes y los procedimientos de consulta abierta, incluyendo el término referéndum en la Constitución.<sup>31</sup>

La Comisión Técnica de Alto Nivel de Reforma del Estado Costarricense en el año 1990 consideró que "la democratización debía constituir el eje fundamental del acto de gobernar", con el fin de incorporar la participación directa de los ciudadanos agregada a las estructuras formales o constitucionales de su diseño actual.<sup>32</sup> La justificación del proyecto N°13409, para reformar el artículo 9 de la Constitución deja claro que:

*"el ejercicio del poder, es un derecho ciudadano inalienable, y que este emana o se origina en el ciudadano, aunque en algunas circunstancias -por su decisión directa y soberana- pueda delegarlo, designando representantes que tomen en su nombre las decisiones o expidan las normas que habrán de ser de acatamiento obligatorio para todos los habitantes del país"*<sup>33</sup>

El 10 de noviembre del año 1998 se da la primera lectura y el día 30 se integra la Comisión que lo conoce con los diputados Carlos Vargas Pagán del Partido Unidad Social Cristiana, Joycelyn Sawyers Royal del Partido Liberación Nacional y José Merino del Río de Fuerza Democrática. En intervenciones sobre el tema, Merino se refiere a que:

*"Esta reforma le daría a nuestra democracia un nuevo contenido o una nueva responsabilidad que se inscribe en el desarrollo democrático que está necesitando la democracia representativa para llegar al conjunto de la ciudadanía y para incorporar como un deber constitucional nuevos espacios de participación democrática para los ciudadanos que no rivalicen, sino que se complementen con ese instrumento de la democracia representativa que se ejerce cada 4 años durante el voto."*<sup>34</sup>

---

31 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 10905. Inclusión de un nuevo título sobre el referendo en la Constitución Política.

32 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 13409. Reforma al párrafo primero del artículo 9 de la Constitución Política de la República. Dictamen Afirmativo Unánime. p. 9.

33 *Ibíd.* p. 2.

34 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión legislativa del 30 de noviembre de 1998. p. 7.

El Dictamen Afirmativo Unánime de la ley, lo que quiere decir que la totalidad de sus integrantes la apoyaron, enfatizó las responsabilidades del Estado y la interacción entre ciudadanos y el gobierno, explicando cómo en los países desarrollados se ha establecido que la eficacia del Estado es mayor cuando se escuchan las opiniones de la ciudadanía y se propicia su participación en la elaboración, determinación y aplicación de las políticas públicas.<sup>35</sup> Para el caso de Costa Rica, según dicho Dictamen:

*"los bajos índices de aceptación de la acción gubernamental, demuestran el descontento que sienten la mayoría de los costarricenses, al no ver satisfechas sus demandas y requerimientos. Esa brecha entre expectativas y realizaciones, nos sirve para comprobar que tenemos necesidad de emprender cambios en la forma de gobierno que nos permitan fortalecer el andamiaje democrático en la consecución de la "buena gobernabilidad." <sup>36</sup>*

Para los y las legisladoras resultó imperativo introducir algunos institutos de participación de democracia directa en las funciones del legislativo, sobre todo por las críticas a los que se ven sometidos como consecuencia del bipartidismo, su quiebra y la fuerza con que se incorporaron algunos de los movimientos sociales emergentes y sus necesidades integrales que han estado en deuda con la ciudadanía<sup>37</sup> hechos que propiciaron y abrieron las puertas a la discusión de mecanismos de apertura democrática como la iniciativa popular en el país. Uno de los promotores de estos mecanismos fue el entonces presidente Miguel A. Rodríguez. En su discurso del primero de mayo de 1998 convocó a estas reformas y expresó:

*"Los costarricenses tienen activa participación en la toma de decisiones, lo cual moderniza y transforma profundamente nuestro sistema democrático. La participación ciudadana es hoy la más profunda, creciente y arraigada de nuestra historia... éste es sólo el inicio de un largo camino para fortalecer la democracia". <sup>38</sup>*

De los distintos proyectos de ley, la reforma de los artículos 102, 105, 123, 124 y 129 de la Constitución Política se inició desde el año 1999, cambios que se introdujeron en nuestro ordenamiento jurídico para facilitar la accesibilidad a los mecanismos de referéndum e iniciativa popular, confirmando una de las reformas políticas más importantes de los últimos cuarenta años y rompiendo el monopolio que han ejercido durante casi dos

---

35 .ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 13409. Óp. cit. p. 2-4.

36 *Ibíd.* p. 8.

37 Investigadores costarricenses como Ciska Raventós y Alberto Cortés, entre otros académicos han analizado estos temas.

38 RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. *Discurso del Primero de Mayo 1998.*

siglos el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia de formación de la ley, proceso lento ya que este tipo de reformas solo se discute un día a la semana en el plenario, los días miércoles hasta las 6 de la tarde. En estos procesos la crítica trascendental tiene que ver con la cantidad de ciudadanos inscritos en el padrón para poder presentar mecanismos de democracia y se explica en el siguiente cuadro:

**CUADRO 2**

**PROPUESTA PARA REFORMAR LA CANTIDAD DE CIUDADANOS INSCRITOS EN EL PADRÓN ELECTORAL PARA APROBAR O DEROGAR PROPUESTAS DE LEY EN LOS ARTÍCULOS 105, 123 Y 195 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA COSTARRICENSE EN EL AÑO 2002**

<b>Artículo 105</b>	<b>Artículo 123</b>	<b>Artículo 195</b>
<p>El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un uno y medio por ciento (1.5%) de los ciudadanos inscritos en las listas de electores; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa...”</p>	<p>Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo por medio de los ministros de Gobierno y al uno y medio por ciento (1.5%) como mínimo de los ciudadanos inscritos en las listas de electores, si el proyecto es de iniciativa popular.”</p>	<p>La proposición para reformar uno o varios artículos debe presentarse a la Asamblea Legislativa en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez diputados o por el uno y medio por ciento (1.5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en las listas de electores.</p>

**Fuente: Elaboración propia basado en el Expediente Legislativo N°14776.**

Con respecto a las apreciaciones publicadas en medios de comunicación, para el diputado Carlos Vargas P.,

*"antes de estas medidas [refiriéndose a la iniciativa popular] la sociedad civil era un ente pasivo en el tema de las decisiones... hoy se llena ese vacío y le dan al pueblo la oportunidad de disponer directamente sobre aquellos asuntos de su interés".<sup>39</sup>*

Desde este año (1999) y con la presentación de la reforma citada, la ciudadanía organizada tiene la facultad de crear, y es el eje activo de la discusión; no precisamente por deliberar (referéndum), sino por la redacción y las propuestas que se le faculta realizar gracias a la creación de un proyecto de ley por medio de la iniciativa popular.

En su discusión nacieron todo tipo de comentarios, como que con este tipo de institutos se dará un: " surgimiento de una cultura plebiscitaria al mejor estilo suizo, acorde con nuestra paz y civilidad".<sup>40</sup> Otros fueron que: "en un futuro se discutirán: una Asamblea Constituyente, la elección directa de parlamentarios y hasta la reelección presidencial. En conclusión, así se siembra, nace y crece una real democracia participativa."<sup>41</sup>

En fin, la iniciativa popular y el mecanismo de referéndum se convirtieron en piezas clave para el empoderamiento de la ciudadanía y en todo lo que ésta pudiera lograr en adelante. Más, no todos los artículos de opinión fueron positivos. Rubén Hernández Valle los califica como de desafortunados. Para él;

*"la Iniciativa Popular tiene sentido en países con gran población, en los que existe un divorcio total entre los diputados y los ciudadanos. En Costa Rica sucede lo contrario, según Hernández, por lo que dicha reforma es absurda y nadie la usará... Además no cuentan con sentido jurídico ni práctico."<sup>42</sup>*

Para el año 2000 se presenta un nuevo expediente de ley el número 13 989 de reforma constitucional para incluir a la iniciativa popular y al referéndum en la Constitución Política de Costa Rica, modificando los artículos 105, 123, el primer párrafo del artículo 124, el último párrafo del artículo 129, el primer inciso del artículo 195 y la adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución, una versión mejorada del anterior.

---

39 PAGÁN, Carlos. "Referéndum, una válvula de seguridad para la democracia". *La Prensa Libre*. 16 de abril 1999. p.13

40 PACHECO, Luis A. *Óp. cit.*

41 Íd.

42 HERNÁNDEZ, Rubén. "Caballo de Troya". *La Nación*. 17 de marzo de 1999. p. 15 A.

Es importante resaltar que ambas leyes; la creación del referéndum y la de la iniciativa popular se discutieron prácticamente juntas y en los mismos contextos de justificación. De ahí que en la mayoría de las reformas, iniciativas de ley y de otros planteamientos encontrados no se puede hablar de un empoderamiento de la ciudadanía en separado.

La justificación del expediente N°13989 busca incluir mecanismos de participación en la sociedad costarricense en la toma de decisión política, la participación activa de los ciudadanos en la formación de las leyes y los procedimientos de consulta abierta, lo que supera los diez años de atrasó en relación a la propuesta anterior, con el objeto de permitirle a Costa Rica, y ante todo a su democracia, un instrumento que la refuerce, para garantizar que el texto constitucional sea una norma viva, legítima y fiel a los valores del ser costarricense.<sup>43</sup>

La Ley N°8281 reforma de los artículos 105, 123, el primer párrafo del artículo 124, el último párrafo del artículo 129, el primer inciso del artículo 195 y la adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución Política aprobada en el año 2002 entre otras, establece que los proyectos de ley de iniciativa popular deberán ser votados definitivamente en el plazo perentorio de dos años<sup>44</sup> excepto los de reforma Constitucional que seguirá el trámite previsto en el artículo 195 de la Constitución Política. La Sala Constitucional había otorgado un plazo para aprobar ambos textos, el de referéndum y el de iniciativa Popular desde junio del 2003 y este no se cumplió.

El tema del 5% del padrón electoral es uno de los álgidos.<sup>45</sup> Andrea Rodríguez en su tesis es una de las más críticas por lo que esto significa para un país como Costa Rica con poco más de cinco millones de habitantes<sup>46</sup> y en muchas de las fuentes consultadas es un tema de burla y desánimo para su ágil aplicación.

---

43 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 13989. Óp. cit. p. 1-2.

44 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 8281, del 28 de mayo 2002.

45 Para el año 2002 correspondió a la cantidad de 113.992 personas.

46 RODRÍGUEZ QUIJANO, Andrea. Óp. cit. p. 158. En su tesis insta por un cambio del 5 al 1.5% de la población.

**CUADRO 3**  
**REFORMA CONSTITUCIONAL PARA INCLUIR LA INICIA-  
TIVA POPULAR Y EL REFERENDO EN LA CONSTITUCIÓN PO-  
LÍTICA DEL AÑO 2000**

Artículo	Contenido
123	...por iniciativa popular, al cinco por ciento (5%), como mínimo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.
195	La proposición para reformar uno o varios artículos debe ser presentada a la Asamblea Legislativa en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez diputados o por un mínimo equivalente a un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.
197	El Poder Ejecutivo, dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa o un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral durante la última elección presidencial, pueden someter a referendo cualquier proyecto de ley referente a la organización de los poderes públicos, la división territorial del país, o proyectos tendientes a autorizar la ratificación de tratados que, sin ser contrarios a la Constitución, puedan afectar el funcionamiento de instituciones consideradas de una trascendencia tal que afecten el funcionamiento de la sociedad costarricense, entre tales proyectos se incluyen las reformas a la Constitución Política o las iniciativas proponen derogar una ley.  No podrá realizarse más de un referendo por año.
198	Cuando el resultado del referendo sea favorable a la aprobación del proyecto, el Poder Ejecutivo lo sancionará y ordenará publicarlo en el Diario oficial, en un plazo máximo de quince días hábiles.
200	El Tribunal Supremo de Elecciones organizará y velará por la regularidad de las consultas llevadas a cabo por medio del referendo y proclamará sus resultados, tanto en el nivel nacional como en el local.

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Expediente Legislativo N°13989.

Con esto, nuestra democracia sigue siendo fundamentalmente representativa, pero con instituciones dentro de ella que garantizan el acceso directo de la ciudadanía, bajo determinadas condiciones al ejercicio parcial y el control del poder estatal.<sup>47</sup>

Para el diputado Pacheco Salazar mediante estas reformas, "el pueblo podrá ejercer la potestad de legislar en forma directa".<sup>48</sup> Culmina así un largo proceso por medio del cual, el pueblo costarricense se dotó de nuevos instrumentos de participación política, pero que aún a la fecha no se aplican como se debería.

Con todas estas discusiones uno de los aspectos más relevantes es que el papel de la iniciativa popular es clave cuando su tema no es acogido por ninguna instancia parlamentaria. Toda la discusión en relación a las reformas se basan en que la aplicación de ésta y de cómo proporciona a la ciudadanía la posibilidad de señalarle a las autoridades cómo desean que se resuelvan determinados problemas, contribuye al fortalecimiento del sistema democrático; enfatizándose, sobre todo en la posibilidad de incidir en la decisión, ya que ésta no se concentrará solamente en gobernantes y/o en los políticos.

En este contexto, se crea también el expediente **Nº14799**, Ley de Iniciativa Popular, el cual fue presentado por el diputado Corrales Bolaños en el año 2002. Este se envía a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos producto de las discusiones mencionadas por una reforma constitucional donde se incorporaran los términos: popular, participativo y pueblo, discutido por el significado de esas nuevas prácticas políticas como respuesta a todas las modificaciones anteriores; que se encontraban; conceptos olvidados y no pasaban más allá de la exposición y de la discusión en el plenario legislativo.

A este proyecto lo consultan distintas organizaciones, entre estas: la Defensoría de los Habitantes, la Procuraduría General de la República y la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Corrales, presenta una moción para que se incorpore al Tribunal Supremo de Elecciones, a los partidos políticos, al Directorio de la Asamblea Legislativa y al Ministerio de

---

47 Sobre las consultas, es importante recordar que el Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, con fundamento en el Convenio 169 del OIT la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, nombró una Comisión Consultiva, la cual se conformó, por un representante del Tribunal Supremo de Elecciones, la Defensoría de los Habitantes, la Organización Internacional del Trabajo y Representantes de los Despachos de los Diputados que conformaban en ese entonces, la Comisión Permanente de Asuntos Sociales. Por consiguiente, no estuvo el proceso de consulta bajo la dirección del Tribunal Supremo de Elecciones.

48 PACHECO SALAZAR, Ovidio. "Referendo e Iniciativa Popular". *La Prensa Libre*. 29 de mayo 2000. p.15

Hacienda. Se invita además a los profesores y expertos universitarios en derecho Dr. Hugo Alfonso Muñoz Rojas, Dr. Rubén Hernández Valle, Arturo Rodríguez y a Danilo Hernández personas cercanas a la redacción del texto original y al sustitutivo. En el siguiente cuadro se muestran algunas de las propuestas a la ley más significativas:

#### CUADRO 4

#### PROPUESTAS DE TEXTO PARA LA LEY DE INICIATIVA POPULAR

<b>TEXTO</b>	<b>TEXTO</b>
<b>Diputado José Miguel Corrales</b>	<b>Dr. Hugo Alfonso Muñoz Q., Arturo</b>
<b>Bolaños</b>	<b>Rodriguez, y Danilo Hernandez</b>
<b>Art. 1, 2 y 3</b> Grupos de electores se constituyen en un Comité Gestor para la recolección de firmas del 5% de electores inscritos, en sesiones ordinarias.	<b>Art.1,2,3,4 y5</b> Electores o grupos de ellos solicitan la conformación del Comité Gestor, para la recolección de firmas.
<b>Art. 6 y 7</b> La Asamblea Legislativa (Directorio) conoce el proyecto y se pronuncia en 15 días hábiles sobre la admisibilidad de la solicitud.	<b>Art. 6</b> El Tribunal Supremo de Elecciones conoce la la solicitud del proyecto y en 8 días hábiles se se pronuncia sobre los requisitos formales e interpela a proponentes para su corrección. Comité Gestor tiene 180 días para recoger el 5% de firmas de electores inscritos.
<b>Art. 9 y 10</b> Acuerdo del Directorio se publica, tiene apelación ante el Plenario (8 días).	
<b>Art. 13</b> Se admite solicitud y el proyecto y se Comunica a TSE y al Comité Gestor para la recolección de firmas.	<b>Art. 7</b> TSE admite solicitud y entrega formulario para la recolección de las firmas al Comité gestor

<p><b>Art. 14, 15, 16 y 18</b></p> <p>Comité Gestor tiene 6 meses para la recolección de firmas, y tiene una prórroga de 3 meses y TSE 30 días para la verificación de firmas.</p>	<p><b>Art. 6</b></p> <p>Comité Gestor tiene 180 días hábiles para recoger firmas.</p>
<p><b>Art. 23</b></p> <p>El Tribunal Supremo de Elecciones envía documentación a la Asamblea Legislativa y se asigna el Proyecto a la Comisión Permanente competente, y se dictamina en 4 semanas.</p>	<p><b>Art. 12</b></p> <p>TSE envía documentos a Asamblea Legislativa y 8 días después de publicación en la Gaceta se asigna a la Comisión Ordinaria y se dictamina en tres meses.</p>
	<p><b>Art. 13</b></p> <p>Plenario puede consultar a la Sala Constitucional en este tema. Plenario conoce el Dictamen de Comisión y lo vota dentro de 1 año las reformas a las leyes y 2 años reforma Comisión Política.</p>
<p><b>Art. 24</b></p> <p>Plenario conoce el Dictamen de Comisión y vota la Iniciativa en 30 días naturales.</p>	

**Fuente: Elaboración propia con base en el ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativa N° 14799.**

Hugo Muñoz, especialista en Derecho Constitucional afirma que la Iniciativa Popular es una gestión. Se trata en el fondo de una voluntad popular y lo único vinculante es el plazo. No es igual que el trámite desde la Oficina de Iniciativa Popular, además la cantidad de firmas para recoger es un poco grande.<sup>49</sup>

Alex Solís F. fue invitado a la Comisión para referirse al expediente y ex-

---

49 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión del 27 de mayo del 2003. p.7.

pone que el Estado no debería financiar este tipo de actitudes paternalistas, sobre todo pensando en la publicidad para aprobarlo o no, además de referirse, de igual manera a la cantidad de firmas de forma crítica. Cita que: "El Estado no debe financiar los esfuerzos que la sociedad civil haga en términos de su organización para impulsar una iniciativa".<sup>50</sup> Además de proponer que se cuente, según el texto de la ley, con un vocero, el que será oído por el plenario legislativo. De ambos mecanismos, predice que el de uso más común será el referéndum, el cual ya había empezado su discusión en el plenario como Ley reguladora del referendo.

Esta reforma implica un compromiso para que el pueblo no se limite a elegir, si no que tenga otra forma de participación.<sup>51</sup> Para las diputadas del Partido Acción Ciudadana Ruth Montoya y Daisy Corrales la cantidad de firmas "era muy elevada y costosa".<sup>52</sup>

La Procuraduría General de la República, quien ya se había manifestado sobre la introducción de mecanismos de democracia directa, en sus observaciones se decanta en conceptos, más que en sus conclusiones. Se menciona que el texto

*"presenta problemas de constitucionalidad y de técnica legislativa que impedirán la concreción de los objetivos de fortalecimiento de la democracia."*<sup>53</sup>

Sandra Urbina la directora de la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa resaltó su preocupación sobre el "Comité Gestor" introducido en el texto. Alegó por el perfil de los grupos de diferentes sectores y las diferencias que esto traería. Además criticó, al ser el Directorio (éstas tres personas que menciona el proyecto) los que pronuncien su admisibilidad, y más bien le propone esta facultad al Plenario Legislativo.

En el texto, el artículo 3 propone que durante el periodo de sesiones ordinarias, el Comité Gestor (un grupo de cinco o más ciudadanos) elabora el proyecto. Esos ciudadanos y ciudadanas eligen un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales como interlocutores de los electores ante los supremos poderes para la presentación, por lo que, entre otras, deja la duda de si ese grupo será verdaderamente representativo o preparado. Además, de los requisitos establecidos para la presentación de un proyecto como:

---

50      Íd.

51      Íd. Diputado Federico Malavassi.

52      Íd.

53      ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo Nº 14799. f. 75

- A- Una exposición de motivos, que detalle las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por la Asamblea Legislativa de la propuesta de la iniciativa popular.
- B- El texto que articula el proyecto de ley.
- C- Los datos personales de los miembros del Comité Gestor.
- D- El lugar donde recibir notificaciones.<sup>54</sup>

El procedimiento según el artículo 7 establece que "el directorio de la Asamblea Legislativa examinará la documentación y se pronunciará en el plazo de quince días naturales sobre su admisibilidad". Las causas pueden ser la exclusión de algunos requisitos y la repetición del tema con otro proyecto existente. También se le podría presentar una apelación ante el plenario legislativo, en caso de no ser admitido. Además de los requisitos para la presentación y recolección de las firmas en los 6 meses posteriores.

En la discusión de todas estas apreciaciones y según las actas del Plenario Legislativo, la diputada en ese entonces Laura Chinchilla exclamó que:

*"los ciudadanos han venido reclamando mayores espacios de poder, de manera tal, que puedan tener potestades en el momento de definir políticas públicas, de controlarlas, darles seguimiento y evaluarlas. La idea con esto, es que se integren mas comisiones de naturaleza mixta."*<sup>55</sup>

O incluso lo que se conoce como mesas interinstitucionales de trabajo legislativo para la consulta. Para otros diputados este tipo de mecanismos de democracia ya existían y no eran necesarios. "De por sí, (la democracia) es participación, se convierte en un pleonasma político, una redundancia política".<sup>56</sup>

En el año 2005 se aprueba en primer debate la Ley para regular la Iniciativa Popular, teniendo como base la Ley N°8281 que reformuló los artículos 105, 123, 124 y 129 de la Constitución Política, y adicionó los numerales 102 y 195, así nació la Ley N° 8491 la Ley de Iniciativa Popular el 9 de marzo del año 2006 y en ese mismo año se aprobó la Ley N° 8492, relativa

---

54 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 14799. Ley de la Iniciativa Popular. p. 5.

55 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión legislativa, del 10 de junio 2002. Estas se han utilizado con proyectos como territorios costeros comunitarios conocida como TECOCOS, la Ley de Marinas y Apertura de Electricidad, en Materia Fiscal y en Materia de Seguros de vida, y la Ley de Semillas.

56 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión legislativa, del 9 de julio 2002. Diputado José Miguel Corrales. p. 27.

a la regulación del referéndum.<sup>57</sup>

Para el académico Manuel Rojas:

*"la mayoría de los diputados no mostró mucho entusiasmo en la reglamentación del mecanismo, a pesar de que contenía importantes restricciones respecto de la convocatoria mediante la iniciativa ciudadana, así como las materias que podían ser consultadas..."<sup>58</sup>*

El siguiente cuadro muestra los cambios en la redacción que tuvo el texto:

**CUADRO 5**  
**DEL PROYECTO A LA LEY DE INICIATIVA POPULAR**

<b>TEXTO</b> Varias propuestas al Proyecto de Ley de Iniciativa popular Expediente N° 14.799	<b>TEXTO</b> <b>Ley de Iniciativa Popular</b> <b>Ley N°8491</b>
<b>Art. 3</b> Un grupo de 5 o más ciudadanos se podrá constituir en el Comité Gestor de un proyecto de ley redactado en artículos, que deberá versar sobre una única materia o tema homogéneo.	<b>Art. 1</b> Un cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrá firmar la iniciativa para formar leyes o reformar parcialmente a la Constitución Política.
<b>Art. 9</b> La resolución del Directorio de la Asamblea Legislativa se notificará al Comité Gestor y adicionalmente se publicará en el Diario Oficial.	<b>Art. 2.</b> La Asamblea ordenará publicarlo en el Diario Oficial; el encabezado de la publicación deberá referirse expresamente a que se trata de un proyecto de ley bajo el procedimiento especial de iniciativa popular.

---

57 Esta aprobación se realizó después de que prosperó una acción de inconstitucionalidad interpuesta por José Manuel Echandi, quien fue Defensor de los Habitantes de la República, y Gabriel Bonilla Picado, solicitando que se declarara inconstitucional la omisión del Poder Legislativo en cuanto al dictado de una ley reguladora que permitiría promover y eventualmente solicitar un referéndum o presentar por medio de una iniciativa popular un proyecto de ley.

58 ROJAS, Manuel. "Elecciones y Referéndum: Un balance general". *Elecciones 2006 y Referendum*. FLACSO, 2009. p. 35.

<p><b>Art. 24</b> Se envía a la Comisión temática, tendrá cuatro semanas para su discusión y dictaminar. Se remite al primer lugar del Plenario Legislativo hasta por 30 días. Y si no se aprueba deberán pasar 5 años.</p>	<p><b>Art. 6</b> Los proyectos de iniciativa popular deberán ser votados en la Asamblea Legislativa, en un plazo máximo de dos años, salvo si se refieren a reformas constitucionales.</p>
<p><b>Art. 27.</b> Los Partidos Políticos podrán exponer sus puntos de vista en algunos medios de comunicación nacionales.</p>	<p>Desaparece</p>
<p><b>Art. 28</b> El Estado cubrirá los gastos de presentación, difusión y recolección de firmas.</p>	<p>Desaparece</p>

**Fuente: Elaboración propia. Con base en varias iniciativas de Ley en el Expediente N° 14799 y la Ley de Iniciativa Popular N° 8491.**

Aprobada la novedad a la Ley 8281, la redacción de la Ley de Iniciativa Popular se convirtió en un largo camino. El “embudo” de la misma, fue la cantidad de trámites anteriores a la recolección de las firmas; como la presentación ante el Plenario por parte de sus “padrinos”, además de los reglamentos de orden en todos los proyectos de ley. La propuesta se aprobó con el apoyo de 42 diputados presentes de forma unánime.

Un intento para la aplicación que ha tenido hasta la fecha este mecanismo, fue el de dar fin a la discusión sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y la República Dominicana (más conocido como TLC), su vocero fue el grupo Convergencia Democrática con José Miguel Corrales.

*“Al presentar la propuesta del referéndum ante el Tribunal Supremo de Elecciones, este grupo demandó el respeto por la iniciativa popular, con lo que se buscaba iniciar un proceso de recolección de firmas, para preparar el terreno de la movilización ciudadana contra el Tratado”.<sup>59</sup>*

Otro, fue el expediente N°17054, la Ley de Conservación de Vida Silvestre por medio de Iniciativa Popular por parte de APREFLOFAS y otras organizaciones ambientalistas. Con éste, se descubrió que el reglamento de la Asamblea Legislativa no regulaba el procedimiento a seguir para que el

---

<sup>59</sup> MORA, Sindy. “Elecciones, sociedad civil, acciones colectivas y movimiento social”. *Elecciones 2006 y Referendum*. FLACSO, 2009. p. 115.

Plenario conociera los proyectos de ley de iniciativa popular, una vez que éstos habían sido dispensados de todos los trámites por el vencimiento del plazo perentorio para ser votados en 1º debate por la Asamblea, cuando esos proyectos de ley no han sido dictaminados por el órgano dictaminador<sup>60</sup> después de los 2 años de plazo.

En estas discusiones se retomó en la forma y en el porqué del nacimiento de la iniciativa popular, en el poder de iniciar la propuesta de ley:

*"... obligarnos, al Primer Poder de la República, a conocerlo y a votarlo conforme a las reglas de esa nueva legislación. En esencia, la iniciativa popular democratiza, amplía la iniciativa en la formulación de las leyes."<sup>61</sup>*

El proyecto que se aprobó en primer debate fue el sustitutivo en la Comisión Permanente Especial de Ambiente (donde estuvo el proyecto) en la sesión del 18 de setiembre de 2012, ya que en discusiones en el Plenario se llegó a que:

*"La misma ley remite a que esa propuesta sea sometida a un procedimiento ordinario; dentro de ese procedimiento ordinario cabe entonces todo el derecho de enmienda que consecuentemente tienen las y los diputados, además, es el principio democrático..."<sup>62</sup>*

En los últimos meses y en razón de la ley de conservación de vida silvestre, ha sido constante la crítica y la opinión al respecto. Por ejemplo: un editorial del diario *La Extra* se le califica:

*"Como una herramienta a defender y a utilizar con sabiduría, es un instrumento para darle la bienvenida a aquellos grupos integrados por ciudadanos con intereses sanos y patrióticos, quienes pretenden ser parte de ese proceso de fortalecimiento del país. Todos debemos velar porque este propósito se cumpla, desde nuestra posición de pueblo o de líderes sociales y políticos"<sup>63</sup>*

Cuando no existe voluntad política para la aprobación de una ley se busca el apoyo a través de redes y grupos sociales que identifican un movimiento y una causa. Mediante el equivalente al 5% del padrón electoral (aproxi-

---

60 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta del Plenario Legislativo N° 73, del 1 de octubre 2012. p. 30.

61 *Ibíd.* Diputado Fabio Molina. p.39.

62 *Ibíd.* Diputado y Presidente de la Asamblea Legislativa, periodo 2012-2013: Víctor Emilio Granados. p.39.

63 *Periódico La Extra*. [en línea]. [Consultado el 24 de octubre 2012]. Disponible en: <http://www.diarioextra.com/2012/octubre/24/opinion1.php>.

madamente 160.000 firmas a la fecha) se puede presentar directamente a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley, para cuya redacción y procedimiento las personas que lo presenten recibirán asesoría procedimental de la Oficina de Iniciativa Popular,<sup>64</sup> si lo tienen a bien. En esta Oficina se pueden presentar las iniciativas aportes o sugerencias para eliminar, modificar o crear leyes, o bien una propuesta hasta de forma verbal. A la fecha se han presentado 1.673 iniciativas populares; se han convertido en proyectos de ley 94 y 14 son ya Leyes de la República.<sup>65</sup>

La enorme ventaja de este instrumento es que le pone un plazo de 2 años al Congreso para su votación. A la fecha se encuentran dos proyectos bajo este mecanismo: el expediente n°17.742: ley para la gestión integrada del recurso hídrico; y el expediente n°18.625: reformas al código penal, ley n° 4573, del 4 de mayo de 1970 y reformas de la ley de bienestar de los animales, ley n° 7451, de 17 de noviembre de 1994.<sup>66</sup> Estos proyectos recogen iniciativas que han quedado en el olvido y no han sido prioridad. Sensibilizan a la mayoría de la población ya que tocan grandes temas como la salud, la economía y el ambiente, entre otros de forma integral.

¿Cómo se crea el espacio de participación democrática y la Construcción ciudadana para la redacción de proyectos de ley con el nacimiento de la Iniciativa Popular?

Es importante recordar que éste ha sido el único proyecto de ley de iniciativa popular, a la fecha, que ha recibido asesoramiento por parte de la Oficina de Iniciativa Popular, con un acompañamiento técnico gratuito en el cual, la Oficina de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa les investiga sobre el tema.<sup>67</sup> La ley de Gestión integral del recurso hídrico y la de maltrato animal no lo han recibido porque no lo han solicitado.

A la fecha, otra iniciativa fue la presentada por un activista de derechos humanos el señor Yashín Castrillo, la cual pretende modificar el Código de Familia, lo cual cambiaría el artículo 242, correspondiente a la unión de hecho, para que incluya a las parejas del mismo sexo y no sólo a las heterosexuales. Están apoyados por Francisco Madrigal, vocero del Centro de Investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos (Cipac).

---

64 RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Yuliana. Oficina Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa. 28 de junio del 2010.

65 URBINA MOHS, Sandra. Coordinadora Oficina de Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa. 2 de abril 2013.

66 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Información suministrada en la Oficina de Iniciativa Popular. 2 de abril 2013.

67 Íd.

## Conclusiones

Con el estudio de muchas de las fuentes y el material mencionado se ha encontrado que sobre democracia directa, en su mayoría, se requiere de organización, conocimiento; y de recursos materiales y humanos no accesibles para cualquier grupo de ciudadanos. En Costa Rica, como en otros países, los medios de comunicación y los partidos políticos juegan un papel muy importante; y desde esta perspectiva existe el riesgo de que la iniciativa se constituya en una herramienta de los distintos grupos de interés, que buscan obtener réditos corporativos u otros favores políticos, en detrimento de otras organizaciones sociales con menor capacidad de movilización y de *lobbying* o "cabildeo" político.

En primer lugar, un riesgo es que el proyecto puede o no ser acogido si se diera el caso la ciudadanía logró introducir en la agenda legislativa asuntos de su interés y esto, abre la posibilidad de la presentación a la corriente legislativa, y eso apenas es un paso<sup>68</sup>: "a la democracia no se le tiene miedo" menciona el diputado Malavassi.<sup>69</sup>

La participación política de la ciudadanía en el proceso de discusión y aprobación se mantiene en los mismos términos en que funciona actualmente. Por esas razones se considera que el instrumento de iniciativa legislativa, tal como está planteado constituye una posibilidad de acceder directamente la agenda legislativa.<sup>70</sup>

Uno de los verdaderos propulsores del texto de iniciativa popular es Arturo Rodríguez Acevedo, un funcionario mencionado en el plenario por el diputado Corrales.<sup>71</sup> Por otra parte, la importancia del texto radica en la temporalidad para la aprobación del proyecto de ley, por lo que la Asamblea se ve en la obligación de votarlo.

Con la problemática actual de crisis en el sistema de partidos y la representatividad en nuestro país; el marcado aumento de la cantidad de la población y con ello, el crecimiento de sus problemas y necesidades; más el tener solamente 6 meses de plazo para la recolección del 5% de las firmas del padrón electoral es muy difícil la aplicación de la iniciativa popular, de ahí que la "apertura" democrática en este

---

68 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativa N° 14799. Acta de la sesión 130, del 21 de febrero 2006. p. 33. Diputado Federico Malavassi.

69 *Ibíd.* p. 34.

70 BENAVIDES, Paúl y PANIAGUA, Priscilla. Óp. cit. p. 18.

71 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativa N° 14799. Acta de la sesión 130, del 21 de febrero 2006. p. 31.

tipo de iniciativas empieza a ponerse en duda.

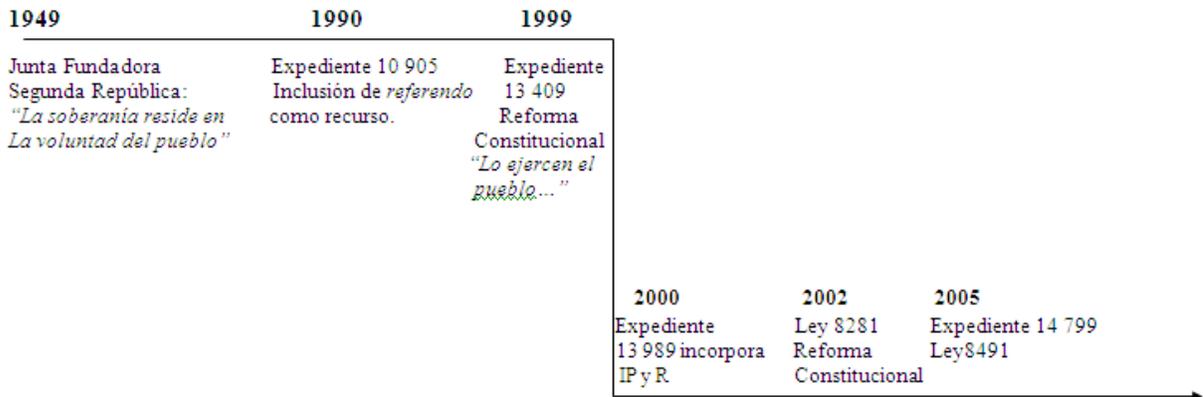
Se reconoce que el proyecto plantea espacios publicitarios y de comunicación que brinden un verdadero acceso al conocimiento de la misma,

*"un espacio gratuito de diez minutos diarios en los canales y radios nacionales, de lunes a viernes y en horas de alta audiencia, mientras el proyecto se encuentre en el Plenario Legislativo"*<sup>72</sup>;

algo inédito en nuestro país y en el contexto de los últimos años, que no se cumple con el proyecto emitido por iniciativa popular hasta la fecha.<sup>73</sup> Además de lo anterior, los gastos cubiertos por el Estado son clave para el acceso y la plena participación, más en la ley aprobada no se menciona nada al respecto. En resumen el recorrido de los mecanismos de Democracia Directa y concretamente la Iniciativa Popular se puede organizar y explicar de la siguiente manera en esta línea de tiempo:

### LÍNEA DE TIEMPO 1

Un recorrido por la historia de la incorporación de la iniciativa popular en la Constitución Política de Costa Rica



**Fuente: Elaboración propia.**

72 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativa N° 14799. Óp. cit. p.9

73 Expediente N° 17054. Ley de Conservación de la Vida Silvestre de Iniciativa Popular de APREFLOFAS venció en septiembre del año 2012. Este proyecto fue tramitado en razón de la solicitud de más de 177 mil ciudadanos y ciudadanas, quienes pidieron mediante su firma su discusión y votación. Ingresó a la corriente legislativa el día martes 28 de octubre del 2008, el jueves 27 de septiembre del año 2012 se cumplió el plazo perentorio y se ya aprobó.

Como se puede apreciar, la idea de la participación ciudadana de manera institucional y en el mismo nivel que los poderes de la república datan de más de sesenta años atrás. A pesar de la constante discusión a lo largo del tiempo, la iniciativa no ha logrado ser el instrumento más popular para la ciudadanía costarricense. La discusión y aprobación del mismo fue sumamente lento, poco operativo y en ocasiones se obstruyó; en muy pocas ocasiones fue abierto a la ciudadanía y no a cualquier persona; a pesar del esfuerzo de algunos diputados y diputadas según consta en apreciaciones en las actas del plenario legislativo.

Iniciativa Popular no es prioridad para los medios de comunicación masiva ni en los programas de educación Cívica del Ministerio de Educación, índices mínimos para que la ciudadanía los conozca. Hoy apenas y se menciona en los programas de estudio de educación diversificada.

El espacio de participación democrática para la redacción de proyectos de ley es un mecanismo creado desde arriba por los mismos detentores de poder y el nacimiento de la iniciativa ciudadana es parte de eso. Si bien, la participación ciudadana es colectiva, hoy, continúa siendo una práctica restrictiva y aprovechada por unos pocos o casi ningún ciudadano. El descontento y la ignorancia han hecho que la población no se sienta participe de los mecanismos.

Es importante tomar en cuenta el papel que ha tenido la Iniciativa popular en Costa Rica por las innumerables discusiones que ha tenido en la Asamblea Legislativa, más la población ha estado ajena a este mecanismo. De ahí que este medio no implique, necesariamente más democracia.

Al igual que algunas conclusiones de otros estudios,

*"existe una relación problemática entre la participación de la ciudadanía y el carácter vinculante de los acuerdos a los que se llega en esa clase de espacios."*<sup>74</sup>

De ahí que la iniciativa aún no cumple sus objetivos fundamentales de forma concreta, falta más comunicación hacia la ciudadanía incluso a los Gobiernos Locales en lugares que afecten regionalmente, ya que con esto se continua corto, y a la fecha no existen los mecanismos para tramitar iniciativas populares a nivel local, municipal o cantonal- distrital<sup>75</sup> más allá de los plebiscitos.

---

74 HERNÁNDEZ, Gerardo. *Estudio Sobre Calidad de la Democracia en América Latina*. Capítulo Costa Rica. Dimensión IV. Centro de Investigaciones y Estudios Políticos, 2010. p. 17.

75 Se ha incorporado al Código Municipal, pero aún faltan diseños institucionales. En: HERNÁNDEZ, Gerardo. Óp. cit. p. 4.

Son pocas las leyes que han pasado por tantas vías de procedimiento como la Ley de Iniciativa Popular. Como bien se demuestra con algunos de los cuadros anteriores como el 3, 4 y 5, la ley cambia sustancialmente y se le agregan algunos puntos importantes. La actual, trata de ser más escueta, sin embargo deja portillos legales en los que no se establecen los verdaderos responsables cuando no sea debidamente ampliada.

Esta ley puede proporcionarle a la ciudadanía una participación directa y es esa misma quien debe exigir una mayor divulgación de las leyes aprobadas. Se debe inculcar en ella el interés por el acontecer político, tanto en su lengua materna como en un lenguaje comprensible por la mayoría, sobre todo de los más desposeídos. Para el diputado Huevo: "Será un instrumento donde el pueblo nos va a ordenar cuales son las necesidades prioritarias"<sup>76</sup>.

La relación de la ley de iniciativa popular con la de referendium se mantiene, en ambas se debe contar con el 5% del padrón electoral, tanto para impulsar como para convocar, aunque en el Plenario, en muchas ocasiones se criticó al comparar que era más fácil elegir un diputado que conseguir esa cantidad de firmas. Al final, el proyecto le viene a dar legitimidad a la Constitución Política, como lo menciona el diputado Huevo, además del papel que pueden tener en estos proyectos y su ayuda a la ciudadanía es de instituciones como a la Defensoría de los Habitantes.<sup>77</sup>

No es de olvidar que la democratización de la información, el acceso y sobre todo la formación es la clave para la opinión pública, de ahí que se debe partir de que la ciudadanía debe estar informada y solo así no excluye a los sectores de la población.

Este mecanismo de democracia directa, como tal llega hasta que el proyecto se introduce al Parlamento y con excepción de los dos años debe discutirse del mismo modo que el resto de proyectos de ley.

---

<sup>76</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativa Nº 14799. Acta de la sesión 130, del 21 de febrero 2006. p. 37.

<sup>77</sup> *Íbid.* p. 35.

## Fuentes Consultadas

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión legislativa, del 9 de julio 2002.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión legislativa, del 10 de junio 2002.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión legislativa, del 30 de noviembre de 1998.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión, del 27 de mayo del 2003.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta del Plenario Legislativo N° 73, del 1 de octubre 2012.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativa N° 14799.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 10905.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 13409.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 13989.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Expediente Legislativo N° 14799.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Información suministrada en la Oficina de Iniciativa Popular. 2 de abril 2013.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 8281, del 28 de mayo 2002.

BENAVIDES, Paúl y PANIAGUA, Priscilla. *Informe de servicios técnicos*. Asamblea Legislativa.

BOBBIO, Norberto. *et. ál. Diccionario de Política* [en línea]. Vol. II. Disponible en: <http://books.google.co.cr/books?hl=es&lr=&id=JDwk0nWDKUsC&oi=fnd&pg=PA853&dq=pasquino&ots=3Ar85JI7Sz&sig=729McmvaZEsP3YXBt2JIKHErA4w#v=onepage&q=participacion%20politica&f=false>.

BRAM, Nadja. *et. ál. Guía de la Democracia directa*. Suiza: SE., 2007.

CONCHA C., Hugo. *Iniciativa Legislativa Popular* [en línea]. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/191/4.pdf>.

Costa Rica. Ley de Iniciativa Popular, N° 8491, del 9 de marzo del 2006.

Costa Rica. Proyecto de Constitución Política de la República presentado por la Asamblea Nacional de Costa Rica. Constituyente de 1949 por el Gobierno de Facto [en línea]. Disponible en: <http://www.google.co.cr/#q=costa+rica+constitucion+de+la+junta+fundadora+de+la+segunda+republica&hl=es&prmd=imvns&ei=Rx18Tur7L4j40gH3s5j6Dw&sqi=2&start=10&sa=N&>

fp=93a9f0466ea8c43b&biw=1024&bih=509.

Expediente N° 17054. Ley de Conservación de la Vida Silvestre de Iniciativa Popular de APREFLOFAS.

HERNÁNDEZ, Gerardo. *Estudio Sobre Calidad de la Democracia en América Latina*. Capítulo Costa Rica. Dimensión IV. Centro de Investigaciones y Estudios Políticos, 2010.

HERNÁNDEZ, Rubén. "Caballo de Troya". *La Nación*. 17 de marzo de 1999.

IZQUIERDO S., José M. y VALDÉS, María T. "Un debate desde América Latina: Democracia Representativa y Democracia Directa." *Instituto Libertad*. Chile. Octubre 2007. Vol. XVIII, N°177.

LARIOS, María Jesús. *La Participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Vol. 53 de Monografías. Madrid, 2002.

MIRÓ, Francisco. "Democracia directa en las constituciones latinoamericanas: un análisis comparado". *Boletín Electoral*. IIDH/CAPEL. Julio-diciembre 1995.

MORA, Sindy. "Elecciones, sociedad civil, acciones colectivas y movimiento social". *Elecciones 2006 y Referendum*. FLACSO, 2009.

PACHANO, Simón (Comp.) *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Ecuador: FLACSO, 2008.

PACHECO SALAZAR, Ovidio. "Referendo e Iniciativa Popular". *La Prensa Libre*. 29 de mayo 2000.

PACHECO, Luis A. "Cultura Plebiscitaria." *La Nación*. 20 de marzo 1999.

PAGÁN, Carlos. "Referéndum, una válvula de seguridad para la democracia". *La Prensa Libre*. 16 de abril 1999.

*Periódico La Extra*. [en línea]. Disponible en: <http://www.diarioextra.com/2012/octubre/24/opinion1.php>.

RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Yuliana. Oficina Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa. 28 de junio del 2010.

RAVENTÓS, Ciska. *Cultura Política y Participación en Costa Rica*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 2011.

RODRÍGUEZ QUIJANO, Andrea. *Implementación del referéndum y la iniciativa popular en Costa Rica: Participación Ciudadana*. Tesis para optar por el

grado de Licenciatura en Derecho. Tesis 22271. San José: Universidad de Costa Rica, 2003.

RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. *Discurso del Primero de Mayo 1998*.

ROJAS, Manuel. "Elecciones y Referéndum: Un balance general". *Elecciones 2006 y Referendum*. FLACSO, 2009.

ROUSSEAU. *El Contrato Social* [en línea]. Disponible en: <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/rousseau/rousseaucontratoindice.htm>.

SOTO, Milena. *Ley de Iniciativa Popular*. Informe Técnico Jurídico. Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa, 2013.

STUART MILL, John. *Sobre la Libertad*. Madrid: Alianza Editorial, 1970.

URBINA MOHS, Sandra. Coordinadora Oficina de Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa. 2 de abril 2013.

URBINA, Sandra. Artículo enviado a los y las funcionarias del poder legislativo. 13 de diciembre del 2012.